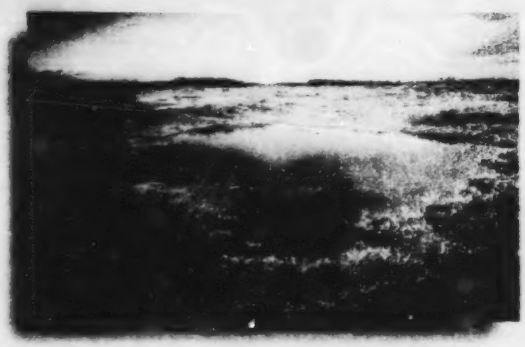
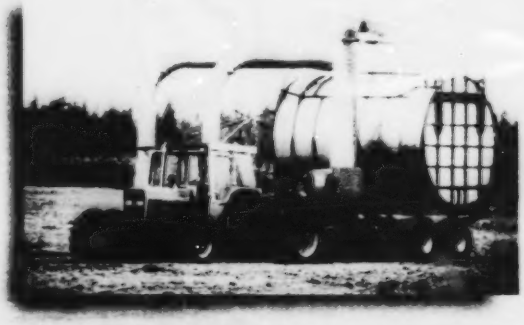
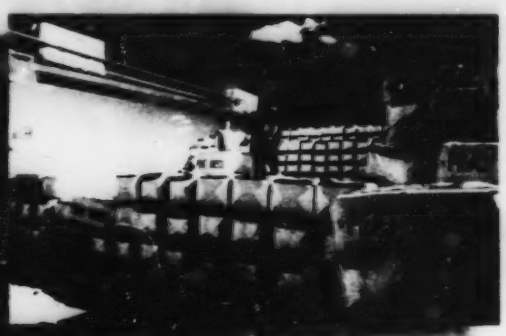
A Provincial Policy on

Peat Mining

A total development strategy for the New Brunswick peat resource sector







2001

Nouveau-Brunswick

New Brunswick

NATURAL RESOURCES AND ENERGY

Recommended Citation:
NEW BRUNSWICK DEPARTMENT OF NATURAL RESOURCES AND ENERGY. 2001. A provincial policy on peat mining – a total development strategy for the New Brunswick peat resource sector. Minerals and Energy Division, Open File 2001-10, 10 p.

ISSN 1205-7150
ISBN 1-55236-767-3

102-02663/

New Nouveau Brunswick

A provincial policy on peat mining

A total development strategy
for the
New Brunswick peat resource sector

2001

Executive Summary

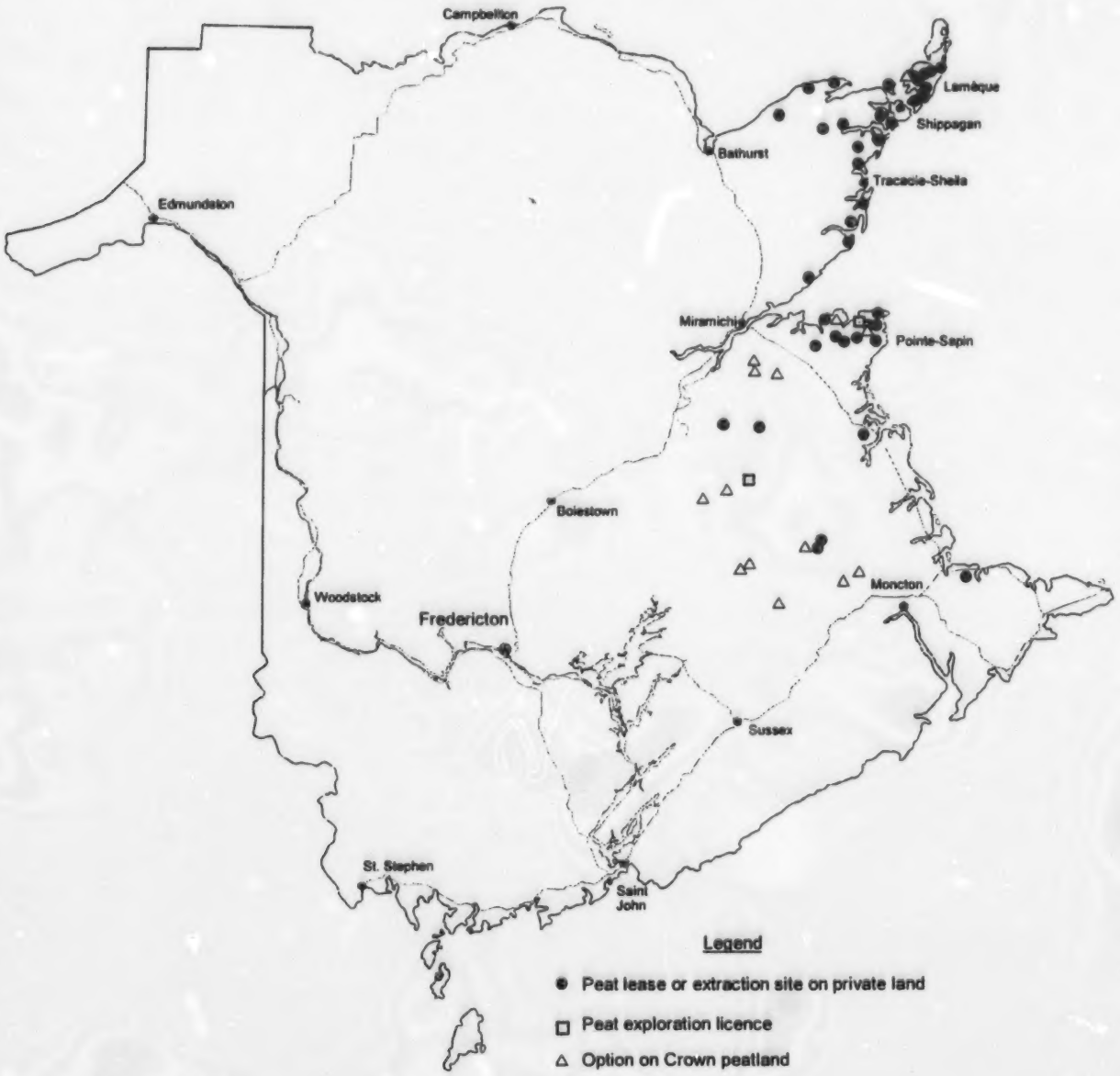
For more than fifty years, the peat mining industry has been a significant rural employer and a major contributor to the economy of the province. Today, 19 companies operating on 38 sites in northeastern and eastern New Brunswick employ a work force totaling 250 full time and 1000 seasonal workers. Jiffy Products (N.B.) Ltd., a manufacturer of peat products, employs an additional 100 people. In 2000, the Province shipped 13 million standard bales (450 000 tons) of peat on worldwide markets, principally in the United States and in Japan. The value of these shipments is estimated at $98 million.

Increased production levels also mean diminishing commercial peat reserves. Adding value to peat is the key to increasing the benefits from this non-renewable resource. Only 14 % of the peat mined in New Brunswick is processed into growing mixes, peat pots and other higher end products. Allocation of Crown peatlands and financial assistance must first be directed to industry partners willing to participate with government in this total resource development strategy.

The need to protect natural resources and to ensure wise, sustainable use of the environment is greater today than perhaps at any point in our history. The Province supports a responsible approach to developing the peat resource sector through conservation and by ensuring that abandoned mine sites are reclaimed or fully restored to their natural peatland function.

Beginning in 1999, Government conducted an extensive review of all provincial policies regarding the peat industry sector and is now adopting measures to encourage and stimulate the development of secondary processing of the peat resources of the Province. The main changes resulting from this exercise are presented in Table 1.

THE NEW BRUNSWICK PEAT INDUSTRY – JANUARY 2001



A Provincial Policy on Peat Mining

The government is committed to the long-term management of its mineral resources and support for development of the mineral sector, in a manner that both increases and sustains the economic value to present and future generations, and ensures the protection of the environment (Mineral Resource Policy for New Brunswick, 1993).

1. Introduction

Peatlands cover about 2% or 140 000 ha of the total land mass of New Brunswick. About 70% of the commercial-grade deposits occur on Crown lands where their use is regulated by the *Quarriable Substances Act*. Currently, 80% of the peat extracted comes from Crown lands.

New Brunswick is the leading producer of peat in Canada and an important player on the international scene. The peat mining industry is a major contributor to the economy of eastern and northeastern New Brunswick. In 2000, the sector employed at peak 1,250 persons, 250 full time and 1,000 part time employees. The production of peat, including packaging, was valued at $98 million.

The successful development of this resource sector is directly related to the quality of the geoscientific resource inventory produced by the Department of Natural Resources and Energy and to the management policies developed over the years by the government.

There is a finite and limited supply of commercial grade peat in New Brunswick and careful management of the resource base is necessary to sustain the industry over the long term. In accordance with the government's total development strategy objectives, the provincial policy on peat mining aims at achieving the optimum development of our peatland resources by promoting increased processing of peat in the Province and by addressing the issue of post-mining site restoration.

2. Historical background

In 1972, following a period of rapid expansion in the number of peat mining operations, the Province, through the *Community Improvement Corporation* and under the *Federal Regional Economic Development* agreements, undertook a series of detailed investigations of this industry sector. These studies were conducted in response to industry's financial problems brought on by production overcapacity. The studies concluded that the royalty and land rental system had in a large part been responsible for the situation.

In 1975, a preliminary aerial photography inventory of provincial peatlands was completed by the Department of Natural Resources and Energy. Subsequently, the Department undertook a detailed field inventory of peatlands as an activity under the *Canada - New Brunswick General Development Agreement*. The investigation of the peat resources of New Brunswick was completed by Natural Resources and Energy in 1983.

In 1979, Government approved the *Crown Peat Resources Management Policy*. In 1987, Regulation 87-83, the *Environmental Impact Assessment Regulation - Clean Environment Act*, came into effect. Under the

Act, all peat-mining project proposals must be registered with the Minister of Environment and Local Government.

In 1987, at the request of the *Cabinet Committee on Economic Policy and Programs*, a review of the provincial policies with respect to the peat industry was undertaken. A revised *Crown Peat Resource Management Policy* was approved in 1988. Adoption of that new policy led to major changes to the *Quarriable Substances Act*, the legislative tool used to allocate rights to extract peat on Crown lands and on April 1st 1993, a completely revised Act came into force.

Of the current 33 peat leases in the Province, *nine* have been issued by Natural Resources and Energy since 1988. Prior to 1988, the process of issuing peat leases was not generally concerned with promoting a policy of value-added peat production and environmental impacts were not evaluated. Beginning in 1988, the peat lease process gradually became more structured. Internal consultations at Natural Resources and Energy became an important part of the preliminary evaluation of project proposals and mechanisms were developed to ensure a coordinated approach between the Department of Natural Resources and Energy and the Department of Environment and Local Government. More careful evaluation of the potential environmental impacts of peat mining required that applicants conduct field studies in support of their lease applications.

Beginning in 1999, Government conducted an extensive review of all provincial policies regarding the peat industry sector and is now adopting measures to encourage and stimulate the development of secondary processing of the peat resources of New Brunswick.

3. Objectives of the policy

The objectives of the provincial policy on peat mining are :

- To ensure total development of the resource so that it makes a maximum contribution to the long-term economic development objectives of the Province.
- To encourage and stimulate the development of secondary processing in the Province while sustaining the existing employment levels at current peat operations.
- To simplify administration of tenure and collection of revenues;
- To encourage production from freehold as well as from Crown lands; and
- To ensure that peat extraction is conducted in a manner that will not negatively impact future utilization or rehabilitation of the land.

The policy will be reviewed at the end of five years to ensure the objectives are met.

4. Allocation of rights to Crown peatlands

Introduction

The acquisition of rights to extract peat on Crown lands is subject to a bidding process administered by the Department of Natural Resources and Energy. Bids submitted by new entrants[1] will only be considered if

[1] *New entrants are defined as individuals or companies that were not extracting peat from Crown lands in New Brunswick before January 2001.*

100% of the peat is used in value-added activities. Bids submitted by current producers to expand their existing production capacity will only be considered if 100% of that expansion is used in value-added activities. Bids submitted by current producers to replace land coming out of production will be considered on the condition that, in reference to the year 2000, the level of manufactured peat and peat-based products (e.g.: peat pots, peat mixes) is maintained or exceeded.

Crown peatlands of less than 40 ha in area may be excluded from the bidding process.

Except for companies or individuals holding a Peatland Exploration Licence or a Peatland Option, any companies or individuals interested in extracting peat from Crown lands may respond to a public call for proposals.

Any companies or individual may also, at any time, take the initiative to express its interest in commercial development of a specific peatland by completing a *Quarry Application* form available at any office of the Department of Natural Resources and Energy. Upon receiving such an application, the Minister of Natural Resources and Energy may decide to initiate a public call for proposals.

Call for proposals

When the Minister of Natural Resources and Energy decides to proceed with a call for proposals, a formal public announcement is made inviting any company or individual to submit a development proposal. Companies or individuals holding a Peat Exploration Licence or a Peatland Option are not eligible.

A four-member inter-departmental committee, consisting of two representatives from the Department of Natural Resources and Energy, one from the Department of Business New Brunswick and one from the Department of Environment and Local Government, evaluates the proposals. The committee is chaired by the Department of Natural Resources and Energy. Proposals are examined according to the following criteria :

- Background information and financial capability (20 points)
- Replacement of existing reserves (20 points)[2]
- Statement of markets (15 points)
- Economic considerations : value-added component and employment (15 points)
- Environmental considerations and site restoration (15 points)
- Development proposal (10 points)
- Resource information (5 points)

A proposal must meet a certain minimum number of points in the following categories :

- Background information and financial capability : 15 points
- Environmental considerations and site restoration : 10 points
- Economic considerations : 10 points
- An overall minimum score of 60 points out of a possible 100 total

With regards to new entrants and to expansion projects:

- New entrants are required to process in the Province 100% of the peat extracted into value-added peat.
- A proposal to expand current in-Province production capacity must direct 100% of the proposed additional production to value-added peat.

---

[2] *Points given for replacement of abandoned production surfaces are calculated using the number of hectares abandoned and restored (or undergoing restoration) on peatland area leased from the Crown. The hectares abandoned and restored are expressed as a percentage of the peatland that is subject of a call for proposals. Points are attributed in proportion to that percentage.*

After evaluating the proposals, the committee forwards its recommendations to the Minister of Natural Resources and Energy. The Minister of Natural Resources and Energy reserves the right to reject any or all proposals. Acceptance of a proposal automatically leads to the issuance of a Peatland Exploration Licence.

Peatland Exploration Licence

A Peatland Exploration Licence gives the holder exclusive rights to conduct field tests in the particular area of interest. Only one licence may be held at any one time by a company or an individual.

Terms and conditions of the peatland exploration licence

The term of a peatland exploration licence is of one-year duration with provision for a single, one-year renewal. The Minister may, where it is reasonable and upon the recommendation of an interdepartmental committee, reissue the licence once without a new call for proposals. At the end of each year, during the term of the licence, the applicant must submit evidence of $2.50 / ha exploration-related expenditures or submit payment in lieu. The licence authorizes the holder to evaluate a peatland area of not more than 800 ha. The application fee for a licence is $100.

All exploration survey data obtained during the term of the licence are submitted to Natural Resources and Energy on surrender of the licence. This information is kept in public files unless it is submitted by a licencee who is subsequently granted a Peat Lease, in which case, the data is kept confidential for five years from the date of issuance of the lease.

Where the term of a peatland exploration licence expires before a leasing arrangement has been concluded, the application process is terminated.

The Peat Lease

At any time during the term of a Peatland Exploration Licence, a licencee may apply for a peat lease. A peat lease may be granted to the holder of a valid Peatland Exploration Licence upon submitting the following :

- a summary of exploration work performed under the licence agreement with results and analyses and an up-to-date summary of exploration expenses;
- development, drainage and restoration plans;
- botanical survey, hydrological assessment and, if applicable, a fish habitat and population survey;
- evidence that the project has been accepted by the Department of the Environment and Local Government under the Environmental Impact Assessment (EIA) Regulation;
- a security deposit corresponding to the restoration effort required;
- a survey of the boundary of the proposed lease area by a registered New Brunswick land surveyor; and
- the rent set by regulation for the first year of the Peat Lease.

All plans must be approved by Natural Resources and Energy before a Peat Lease is issued. After granting the Peat Lease, any significant change to these plans requires the written approval of the Minister of Natural Resources and Energy. Only one Peat Lease may be issued on any given peatland.

Terms and conditions of the Peat Lease

A Peat Lease is issued for a term not exceeding ten years. The renewal of a Peat Lease is usually an administrative formality unless the lessee defaults on one or any conditions of the lease.

The base royalty rate is $0.10 per bale. A $0.04 royalty rebate is credited for each bale of peat processed in a value-added form. Royalties are due and payable semi-annually on or before the twentieth day of July and the twentieth day of January in each year. The base royalty is fixed for a five-year period at the end of which it is reviewed and adjustments made, if necessary, based on a fair assessment of the market conditions, inflation, and the objectives of the policy.

All Crown peat lessees are required to file a restoration plan with Natural Resources and Energy and provide the appropriate security over a period equivalent to the life expectancy of the operation. On abandonment of a lease in a satisfactory state, any remaining portion of the security deposit is returned to the former lessee. The amount of security required at any one time is calculated on the basis of the area actually disturbed by the mining operation (i.e. the area in production).

The Option

This type of agreement ceases to be used to manage Crown peatland resources. However, Option agreements issued before January 1st, 2000, will continue in full force and effect until their termination in accordance with the terms and conditions under which they were originally granted. By May 2004, all current options will have run their course.

5. Value-added

Value-added is part of government's total resource development strategy and is to be looked upon as any process, activity or technology that will add a significant amount to the existing value of a primary product. Value-added activity does not necessarily increase overall employment in industrial operations. However, value-added components would normally, by their nature, require workers. Overall, resource industries should become more stable, more viable and less susceptible to commodity price fluctuations given increased further processing capabilities.

In New Brunswick, any future increase in the peat production capacity on Crown land shall be exclusively through value-added activities. This implies capping the production of ordinary peat at current level. For the purpose of implementing this policy, "current level" is defined as the commercial peat surface area under lease on January 2001.

With respect to the peat mining industry, the following definition of "value-added" will apply:

- Bagged and screened material consisting of 100% peat will only be considered *value-added* if the product is made in New Brunswick and sold for a plant f.o.b. price of twice the base price of an equivalent volume of ordinary peat.
- Manufactured peat and peat-based products (ex.: peat pots, pellets, granules, peat mixes, etc.) are considered *value-added* if the products are made in New Brunswick and sold for plant f.o.b. price of twice the base price of an equivalent volume of ordinary peat.
- The ordinary price of peat is calculated using the average peat production value of the most recent two years for which information is available for New Brunswick as published by Statistics Canada (Publication No. 26-202-XIB - Canada's mineral production). If such information from Statistics Canada is not available or is not reasonably current (i.e. data older than five years will not be considered), similar information may be substituted.

6. Financial assistance to the peat industry

No direct financial assistance is provided to any peat companies for the purpose of extracting peat. However, all companies remain eligible for general assistance such as market studies, technical and trade missions and value-added projects other than ordinary peat mixes. Financial assistance may be provided for exceptional projects.

Before considering granting financial assistance to a peat operator, the Department of Business New Brunswick will verify with the Department of the Environment and Local Government Department that the project has been registered under the EIA Regulation and that all appropriate permits have been obtained. It will also verify with the Department of Natural Resources and Energy that all royalties and rentals due to the Province have been paid. Funding approval or payments will be suspended if a company is found in default of its leasing agreement with any Government Department's acts and regulations.

7. Feeder operations

Feeder operations are defined as small, family-type operations producing peat from small peatland surface areas. These operations typically sell bulk peat to major operators who process, bale and market the final product.

An application for a small-scale peat-only development on Crown peatlands may be given consideration under the following conditions :

- Where the objective is to produce unprocessed peat in bulk, a firm long-term (at least five years) contractual agreement must be established with at least one existing commercial operator that can guarantee a minimum price for the peat and a minimum annual volume purchase; the contractual agreement must be established with a firm that has a processing plant located in New Brunswick;
- Alternatively, an applicant may submit a plan to market the peat on his own if it is in a value-added form;
- The Department of Business New Brunswick must approve the business plan and be satisfied that the project is viable; and
- The development proposal must be subjected to the same evaluation criteria that apply to commercial operations, including the necessity to reclaim or restore the lands after cessation of extraction activities and the requirement to register the project under the Environmental Impact Assessment regulation.
- To be considered a small feeder site, the subject peatland must be less than 40 ha in surface area.

Table 1. Summary of policy initiatives

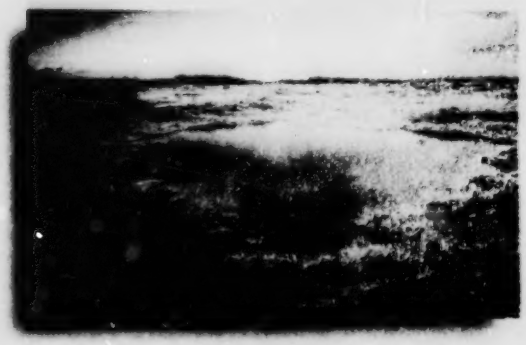
ITEM	EFFECT	IMPACT AND RATIONALE
ALLOCATION OF PEATLANDS THROUGH A BIDDING PROCESS	Peat resources located on Crown lands are allocated through a bidding process. The Minister of Natural Resources and Energy decides when to call for proposals and reserves the right to reject any or all proposals. Only one leasing arrangement may be concluded on any one Crown peatland. Holders of Peat Exploration Licence or Options cannot submit proposals.	*The evaluation of requests on a "first come" basis is abandoned in favour of a bidding process. The bidding process introduces an element of competition for the resource that ensures the province obtains the maximum advantage from the resource. The method of evaluation is outlined in the policy and the process is administered through inter-departmental collaboration and coordination.*
VALUE-ADDED PEAT	Value-added peat is defined as a product containing peat that is made in the province and sold, on an equal volume basis, for at least twice the unit price of a standard bale of peat.	*A basic definition is provided to quantitatively express the concept of value-added, as it applies to this policy and in accordance with government's total resource development strategy.*
ROYALTY ON PEAT	As of July 1st, 2002, the royalty on peat produced from Crown Lands is set at $0.10 per standard bale of peat. A royalty rebate of $0.04 per bale is credited for peat processed in a value-added form at a site located in New Brunswick. The royalty is fixed for a five-year period.	*An increased royalty acts as an incentive for peat companies to direct more production into value-added applications. The royalty rebate provides further incentive for companies holding peat leases from the Crown to diversify their production.*
RESTORATION	All lessees must file an abandonment plan with the Department of Natural Resources and Energy and be committed to site restoration or reclamation.	*The issue of site abandonment is addressed in a planned way. Security deposit collected by the province must correspond to the effort actually required to restore land that is abandoned. Industry will be asked to work with government in defining the guidelines applicable to site abandonment.*
REPLACEMENT	Current lessees requiring land to compensate for abandonment of production surfaces will be given consideration through the bidding system.	*To be consistent with a policy favoring value-added production as well as sustaining the existing employment base.*
EXPANSION	Any increase in the peat production capacity of a lessee through future leasing agreements must be directed exclusively (100%) to the production of value-added peat products.	*An absolute ceiling, based on surface area, is placed on the volume of unprocessed peat produced in the Province. It is consistent with a policy favoring value-added production.*

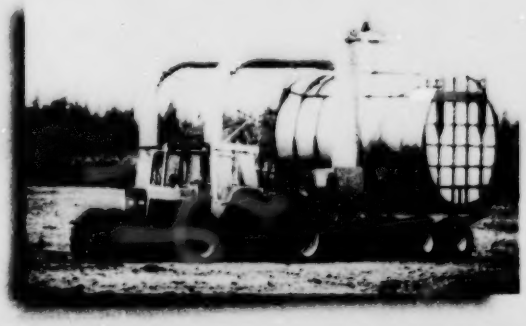
ITEM	EFFECT	IMPACT AND RATIONALE
NEW ENTRANTS	New entrants must process 100% of the peat extracted into value-added peat.	*New entrants are defined as individuals or companies not connected with individuals or companies that are currently extracting peat from Crown lands. This measure is consistent with a policy favoring value-added production.*
FINANCIAL ASSISTANCE	No concessionary funding is provided to primary peat producers. Regular programs remain accessible. Assistance is withheld if taxes or royalties are not paid in full or if environmental concerns are not adequately addressed.	*Concessionary funding assistance is limited to industry-wide issues. Regular programs remain available (e.g. market studies, technical and trade missions, innovative value-added projects).*
OPTION AGREEMENTS	Option agreements will not be used anymore to manage the resource. Agreements currently in place are allowed to run their course in accordance with their original terms and conditions.	*In the past, rights were issued on a first come basis. This placed DNRE in a reaction mode. Options were used to manage the resource by reserving peatlands for companies who had specific resource needs but were not ready to enter into a leasing arrangement. The bidding system places DNRE in a proactive mode and options are not necessary anymore.*
FEEDER (SMALL) OPERATIONS	Projects undertaken on peatland sites of 40 ha or less are excluded from the value-added criteria.	*The value-added criteria are generally not viable on small production sites. Because small feeder sites actually sustain existing processing plants no concessionary funding will be provided.*

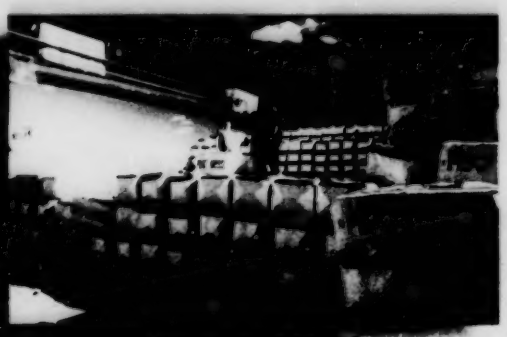
UNE POLITIQUE PROVINCIALE

L'extraction de la tourbe

Une stratégie de développement visant pour le secteur de la tourbe au Nouveau-Brunswick







2001

Nouveau-Brunswick

RESSOURCES NATURELLES ET ÉNERGIE

Notation bibliographique conseillée :
MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE L'ÉNERGIE DU NOUVEAU-BRUNSWICK. 2001. Une politique provinciale pour l'extraction de la tourbe – une stratégie de développement total pour le secteur de la tourbe au Nouveau-Brunswick. Division des ressources minières et de l'énergie, Dossier public 2001-10, 11 p.

ISSN 1205-7150
ISBN 1-55236-767-3

New Nouveau Brunswick

Une politique provinciale pour l'extraction de la tourbe

Une stratégie de développement total pour le secteur de la tourbe au Nouveau-Brunswick

2001

Résumé

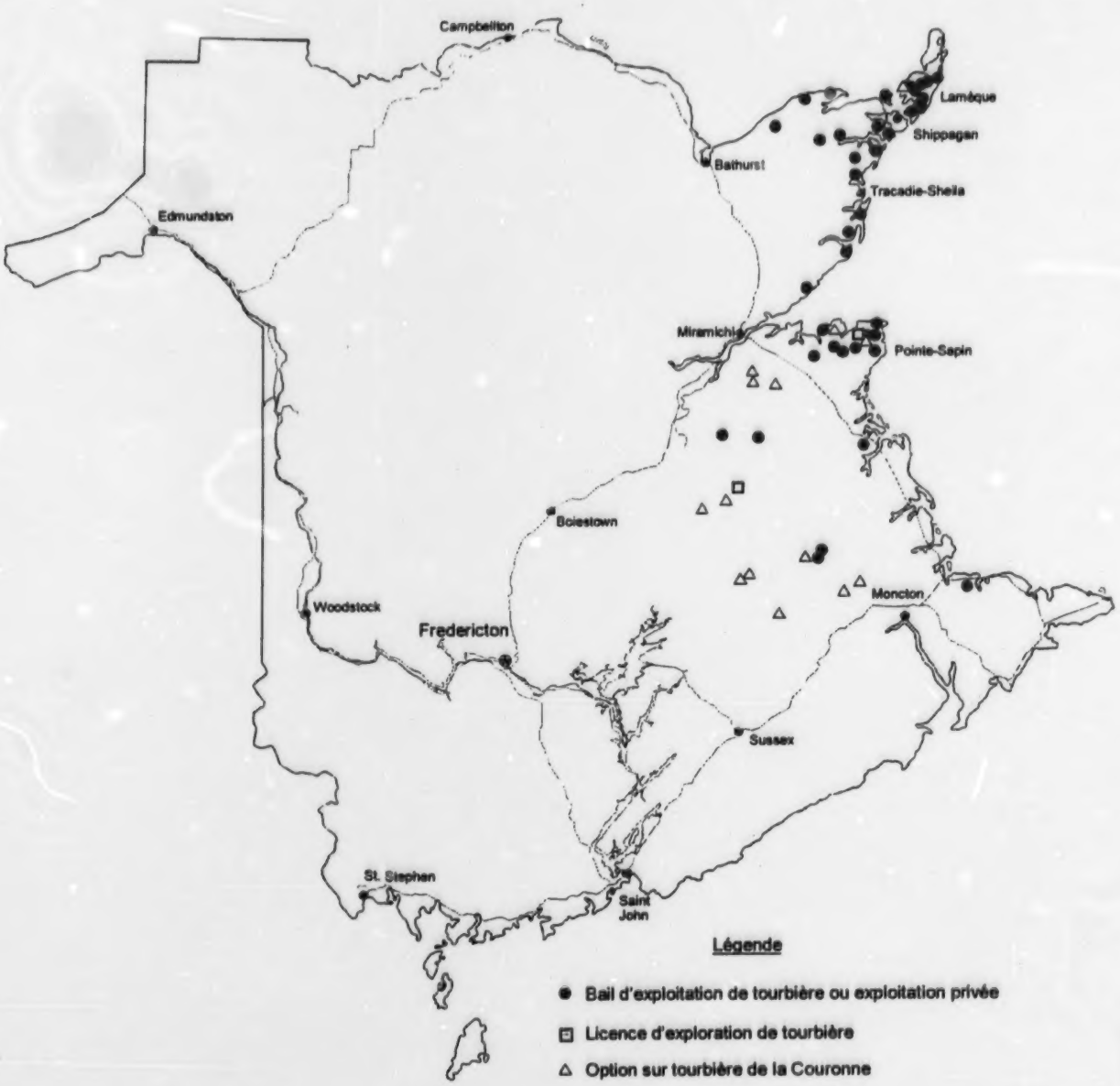
Depuis plus de cinquante ans, l'industrie de l'extraction de la tourbe est un employeur important en milieu rural et un acteur très important dans l'économie de la province. Actuellement, 19 entreprises exploitent 38 sites dans les régions Nord-Est et Est du Nouveau-Brunswick avec un effectif de 250 travailleurs à temps plein et de 1 000 saisonniers. À ce nombre, il faut ajouter les 100 personnes qui sont à l'emploi de Jiffy Products (N.-B.) Ltd, un fabricant de produits de la tourbe. En 2000, la province a expédié 13 millions de ballots standard de tourbe (450 000 tonnes) sur les marchés internationaux, principalement aux États-Unis et au Japon. La valeur de ces expéditions est estimée à 98 millions de dollars.

Toutefois, comme une augmentation des niveaux de production s'accompagne aussi d'une diminution des réserves dans les tourbières commerciales, la valorisation de la tourbe est la solution préconisée pour augmenter les bénéfices tirés de cette ressource non renouvelable. La proportion de la tourbe extraite qui est transformée en mélanges, en contenants et en d'autres produits haut de gamme au Nouveau-Brunswick n'est que de 14 %. Nous considérons que les tourbières situées sur les terres de la Couronne et l'aide financière doivent être attribuées, en premier lieu, aux partenaires industriels disposés à collaborer avec le gouvernement à cette stratégie de développement total de la ressource.

Le besoin de protéger les ressources naturelles et d'en assurer l'exploitation judicieuse et sans déprédation de l'environnement est plus impérieux aujourd'hui qu'il ne l'a peut-être jamais été auparavant. La province appuie une démarche responsable en matière de développement du secteur des tourbières en adhérant au principe de la conservation et en s'assurant que les terres sont remises en valeur ou entièrement rendues à leur fonction de tourbière naturelle une fois que l'extraction a cessé.

Le gouvernement a entrepris, en 1999, de faire l'examen approfondi de toutes les politiques provinciales relatives à l'industrie de la tourbe, et il procède actuellement à l'adoption de mesures visant à favoriser et à augmenter les activités de transformation de la tourbe dans la province. Les principales modifications découlant de cet exercice sont présentées au tableau 1.

L'INDUSTRIE DE LA TOURBE AU NOUVEAU-BRUNSWICK – JANVIER 2001



Une politique provinciale pour l'extraction la tourbe

Le gouvernement s'engage à assurer la gestion à long terme de ses ressources minérales et à stimuler le développement du secteur minéral de façon à accroître et à maintenir sa valeur économique pour les générations présentes et futures, tout en assurant la protection de l'environnement. (Politique du Nouveau-Brunswick sur les ressources minérales, 1993).

1. Introduction

Les tourbières couvrent environ 2 % de tout le territoire émergé du Nouveau-Brunswick, soit 140 000 hectares. Environ 70 % des gisements de tourbe de qualité commerciale se trouvent sur les terres de la Couronne et sont de ce fait assujettis à la *Loi sur l'exploitation des carrières*. Actuellement, 80 % de la tourbe extraite provient des terres de la Couronne.

Le Nouveau-Brunswick est le plus grand producteur de tourbe au Canada et un joueur important sur la scène internationale. L'industrie de l'extraction de la tourbe joue un rôle de premier plan dans l'économie des régions Est et Nord-Est du Nouveau-Brunswick. À la période de pointe en 2000, l'industrie employait 1 250 personnes, dont 250 à temps plein et 1 000 à temps partiel. La production de tourbe, y compris le conditionnement, était évaluée à 98 millions de dollars.

Le développement prospère de ce secteur des ressources naturelles est directement lié à la qualité de l'inventaire géoscientifique des ressources réalisé par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie et aux politiques de gestion élaborées par le gouvernement au fil des ans.

Le Nouveau-Brunswick dispose d'une quantité restreinte de tourbe de qualité commerciale, et une saine gestion de la ressource est nécessaire pour la santé de l'industrie à long terme. Conformément à la stratégie de développement total du gouvernement, le principal objectif de la politique provinciale pour l'extraction de la tourbe est de maximiser les bénéfices tirés de l'utilisation de nos tourbières en favorisant la transformation de la tourbe dans la province et en s'attaquant au problème de la restauration des sites miniers à la fin de l'exploitation.

2. Données rétrospectives

En 1972, après une période de croissance accélérée du nombre d'entreprises d'exploitation de la tourbe, la province, par le biais de la *Société d'aménagement régionale* et des *ententes fédérales de développement économique régional*, a commandé des études approfondies de ce secteur industriel. Celles-ci furent menées pour découvrir les causes des difficultés financières éprouvées par l'industrie suite à une surproduction généralisée. Ces mêmes études conclurent que le régime de redevances et de loyer foncier était en grande partie responsable de la situation.

En 1975, le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie a réalisé un inventaire préliminaire des tourbières provinciales à partir de photographies aériennes. Par la suite, le Ministère a entrepris de faire un inventaire complet des tourbières sur le terrain, et cette activité fut réalisée en vertu de l'*Entente-cadre de développement Canada - Nouveau-Brunswick*. L'inventaire des tourbières du Nouveau-Brunswick a été complété par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie en 1983.

En 1979, le gouvernement a adopté la *Politique de gestion des tourbières de la Couronne*. En 1987, le règlement 87-83, *Règlement sur les études d'impact sur l'environnement - Loi sur l'assainissement de l'environnement*, est entré en vigueur. En vertu de la *Loi*, toutes les propositions visant un projet d'extraction de tourbe doivent être déposées auprès du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux.

En 1987, à la demande du *Comité du Cabinet sur la politique économique et les programmes*, une revue des politiques provinciales relatives à l'industrie de la tourbe fut amorcée. Une *Politique de gestion des tourbières de la Couronne* révisée fut approuvée en 1988. L'adoption de cette nouvelle politique exigea d'importantes modifications à la *Loi sur l'exploitation des carrières*, le texte législatif utilisé pour octroyer les droits d'extraction de la tourbe sur les terres de la Couronne et, le 1er avril 1993, une loi complètement révisée est entrée en vigueur.

Neuf des trente-trois baux d'exploitation de tourbière actuellement en cours dans la province ont été octroyés par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie depuis 1988. Avant 1988, le processus d'octroi des baux d'exploitation de tourbière ne s'intéressait généralement pas à la promotion d'une politique des produits de tourbe à valeur ajoutée, et les impacts sur l'environnement n'étaient pas évalués. À partir de 1988, on a commencé graduellement à mieux structurer le processus d'octroi des baux d'exploitation de tourbière. Les consultations internes au ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie sont devenues une partie importante de l'évaluation préliminaire des propositions de projet, et des mécanismes ont été mis au point pour assurer une démarche coordonnée entre le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie et le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux. Une évaluation plus attentive des impacts potentiels sur l'environnement de l'extraction de la tourbe exige que des études sur le terrain soient effectuées par les requérants d'un bail d'exploitation de carrière pour appuyer leur demande.

Le gouvernement a commencé, en 1999, à faire l'examen approfondi de toutes les politiques provinciales concernant l'industrie de la tourbe, et il procède actuellement à l'adoption de mesures visant à favoriser et à augmenter les activités de transformation des ressources en tourbe du Nouveau-Brunswick.

3. Objectifs de la politique

Les objectifs de la politique provinciale sur la tourbe se définissent comme suit :

- S'assurer du développement total de la ressource afin qu'elle serve au mieux les intérêts économiques à long terme de la province.
- Favoriser et augmenter les activités de transformation secondaire tout en maintenant les niveaux d'emploi actuels dans les exploitations.
- Simplifier l'administration des baux et la perception des recettes.
- Favoriser la production aussi bien sur les terrains en tenure libre que sur les terres de la Couronne.
- S'assurer que l'extraction de la tourbe se fait de manière à ne pas nuire à l'utilisation future ou à la remise en état des terrains.

La politique sera révisée après cinq ans pour s'assurer que les objectifs sont atteints.

4. Attribution des droits d'exploitation de tourbières de la Couronne

Introduction

L'acquisition du droit d'extraire de la tourbe sur les terres de la Couronne est assujettie au processus d'appel d'offres administré par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. Une proposition soumise par un nouvel exploitant[1] ne sera considérée que si 100 % de la tourbe est destinée à des activités de valeur ajoutée. Une proposition qui vise à augmenter la capacité de production d'une exploitation déjà en place ne sera considérée que si 100 % de la tourbe est destinée à des activités de valeur ajoutée. Une proposition soumise pour remplacer des terrains abandonnés sera considérée à condition que, par rapport à l'année de référence 2000, le niveau des activités de transformation secondaire de la tourbe (ex. : pots de tourbe, mélanges à base de tourbe) est maintenu ou dépassé.

Les tourbières de la Couronne d'une superficie inférieure à 40 hectares peuvent être exclues de ce processus.

Toute entreprise ou tout particulier intéressé à extraire de la tourbe sur les terres de la Couronne peut répondre à un appel de propositions, sauf les entreprises ou les particuliers qui sont titulaires d'une licence d'exploration de tourbière ou d'une option sur une tourbière de la Couronne au moment de l'appel de propositions.

Toute entreprise ou tout particulier peut aussi, en tout temps, faire montre de son intérêt concernant le développement commercial d'une tourbière particulière en remplissant la formule prescrite, qui est disponible dans tous les bureaux du ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. Lorsque le ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie reçoit ce genre de demande, il peut décider de lancer un appel public de propositions.

Appel de propositions

Lorsque le ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie décide de lancer un appel de propositions, une annonce publique officielle est faite pour inviter les entreprises et les particuliers intéressés à présenter une proposition relative au développement. Les entreprises et les particuliers titulaires d'une licence d'exploration de tourbière ou d'une option sur une tourbière ne sont pas admissibles.

Les propositions sont évaluées par un comité interministériel composé de quatre membres, soit deux représentants du ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie, un représentant du ministère d'Entreprises Nouveau-Brunswick et un représentant du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux. Le comité est présidé par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. Les propositions sont examinées selon les critères suivants :

- Information générale et capacité financière (20 points)
- Remplacement des réserves existantes (20 points)[2]
- Information sur les marchés (15 points)
- Considérations économiques : valeur ajoutée et emploi (15 points)
- Considérations environnementales et restauration des sites (15 points)

---

[1] *Les nouveaux exploitants sont des particuliers ou des entreprises qui ne sont pas liés à des particuliers ou à des entreprises qui exploitent une tourbière sur les terres de la Couronne, au Nouveau-Brunswick, au moment de la demande*

[2] *Les points accordés pour le remplacement des superficies où la production est abandonnée sont calculés à l'aide du nombre d'hectares actuellement abandonnés et restaurés (ou en voie de restauration) sur les tourbières de la Couronne. Les hectares abandonnés et restaurés sont exprimés en pourcentage de la tourbière qui fait l'objet d'un appel d'offres. Les points sont attribués en proportion de ce pourcentage.*

- Proposition relative au développement (10 points)
- Information relative à la ressource (5 points)

Un certain nombre minimum de points doivent être attribués à la proposition dans les catégories suivantes :
- Information générale et capacité financière : 15 points
- Considérations environnementales et restauration des sites : 10 points
- Considérations économiques : 10 points
- Un pointage minimum de 60 points sur un total possible de 100

En ce qui a trait aux nouveaux exploitants ou aux projets d'expansion :
- Les nouveaux exploitants sont tenus de transformer dans la province la totalité de la tourbe extraite en tourbe à valeur ajoutée.
- Une proposition visant une augmentation de la capacité de production dans la province doit énoncer que la totalité de la production additionnelle proposée sera transformée en tourbe à valeur ajoutée.

Après l'évaluation des propositions, le comité fait parvenir ses recommandations au ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie. Ce dernier se réserve le droit de rejeter une partie ou la totalité des propositions. L'acceptation d'une proposition mène automatiquement à la délivrance d'une licence d'exploration de tourbière.

Licence d'exploration de tourbière

Une licence d'exploration de tourbière donne à son titulaire le droit exclusif d'effectuer des travaux d'exploration dans la tourbière particulière qui est visée par la licence. Une entreprise ou un particulier ne peut détenir plus d'une licence d'exploration de tourbière à la fois.

Modalités et conditions de la licence d'exploration de tourbière
Une licence d'exploration de tourbière est valide pour une année avec possibilité de renouvellement pour une période d'un an. Le ministre peut, lorsqu'il le juge raisonnable et sur la recommandation d'un comité interministériel, prolonger une fois la durée de cette licence sans faire un nouvel appel de propositions. À la fin de chaque année, pendant la période de validité de la licence, son titulaire doit fournir la preuve de dépenses de 2,50 $ par hectare reliées aux travaux d'exploration exigés ou bien remettre au ministre le montant qui aurait dû être dépensé. La licence autorise le titulaire à explorer une tourbière d'une superficie ne dépassant pas 800 hectares. Le droit de demande d'une licence est de 100 $.

Toutes les données sur les travaux d'exploration qui sont recueillies pendant la période de validité de la licence doivent être remises au ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie à l'échéance de la licence. Ces données sont conservées dans des dossiers publics sauf si elles sont fournies par un titulaire de licence à qui un bail d'exploitation de tourbière est octroyé subséquemment. Dans ce cas, les données sont tenues confidentielles pendant une période de cinq ans à compter de la date de délivrance du bail.

Lorsqu'une licence d'exploration de tourbière vient à échéance avant la conclusion d'un bail, le processus de demande de bail prend fin.

Bail d'exploitation de tourbière

En tout temps durant la période de validité de la licence, son titulaire peut soumettre une demande de bail. Un bail d'exploitation de tourbière peut être accordé au titulaire d'une licence d'exploration de tourbière valide qui a soumis :

- un sommaire des travaux d'exploration effectués en vertu de la licence, avec les résultats et les analyses, ainsi qu'un sommaire des dépenses d'exploration;

- un plan de développement, un plan de drainage et un plan de restauration;
- un inventaire des espèces végétales, un inventaire des ressources en eau et, s'il y a lieu, un inventaire de l'habitat et des populations de poissons;
- une preuve à l'effet que le projet est accepté par le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, conformément au *Règlement sur les études d'impact sur l'environnement*;
- un cautionnement correspondant au montant des travaux de restauration requis;
- un plan d'arpentage du périmètre du bail proposé dressé par un arpenteur-géomètre enregistré au Nouveau-Brunswick;
- le loyer établi par règlement pour la première année du bail d'exploitation de tourbière.

Tous les plans doivent être approuvés par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie avant la délivrance d'un bail d'exploitation de tourbière. Après l'octroi du bail d'exploitation, toute modification importante à ces plans exige l'autorisation écrite du ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie. Un seul bail d'exploitation de tourbière est octroyé pour une tourbière donnée.

Modalités et conditions du bail d'exploitation de tourbière
Un bail d'exploitation de tourbière est octroyé pour une période maximale de dix ans. Le renouvellement du bail est habituellement une formalité administrative, excepté si le concessionnaire a omis de se conformer à une ou à plusieurs conditions du bail.

Le taux de base de la redevance est de dix cents le ballot. Une remise de quatre cents est accordée sur la redevance pour chaque ballot de tourbe transformée en un produit à valeur ajoutée. Les redevances sont payables semi-annuellement au plus tard le vingtième jour de janvier et le vingtième jour de juillet chaque année. La redevance de base est fixée pour une période de cinq ans au terme de laquelle elle est revue et corrigée, s'il y a lieu, compte tenu d'une juste évaluation des conditions du marché, de l'inflation et des objectifs de la politique.

Tous les titulaires d'un bail d'exploitation de tourbière de la Couronne sont tenus de déposer un plan de restauration auprès du ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie et de fournir la garantie appropriée au cours d'une période équivalente à la durée prévue de l'exploitation. À la fin du bail, lorsque le titulaire d'un bail remet la zone louée dans un état jugé satisfaisant, la garantie versée ou le solde de la garantie lui est remboursé. Le montant de la garantie exigée est calculé en fonction de la superficie réellement perturbée par les travaux d'exploitation (c.-à-d. la zone en production).

Option

Ce type d'entente cesse d'être utilisé pour gérer les ressources des tourbières de la Couronne. Toutefois, les conventions d'option passées avant le 1er janvier 2000 restent en vigueur jusqu'à leur échéance, conformément aux modalités et conditions originales en vertu desquelles les options ont été octroyées. En mai 2004, toutes les options actuellement existantes seront arrivées à échéance.

5. Valeur ajoutée

Partie intégrante de la stratégie du développement total de la ressource exprimée par le gouvernement, la valeur ajoutée doit s'entendre d'un procédé, d'une activité ou d'une technologie qui permet d'accroître sensiblement la valeur d'un produit primaire. L'activité relative à la valeur ajoutée n'induit pas nécessairement une hausse de l'emploi dans les exploitations industrielles. Toutefois, les composants de la valeur ajoutée devraient normalement exiger plus de travailleurs, compte tenu de leur nature. En général, une diversification de production accrue dans les industries d'exploitation de la ressource devrait mener à plus de stabilité et de viabilité et moins de vulnérabilité aux fluctuations du cours des produits.

Au Nouveau-Brunswick, toute augmentation future de la capacité de production de la tourbe sur les terres de la Couronne doit être consacrée exclusivement à des activités à valeur ajoutée. Ceci implique un gel de la production de tourbe ordinaire au niveau actuel. Aux fins de la mise en œuvre de la présente politique, « niveau actuel » désigne la superficie des tourbières commerciales qui étaient assujetties à un bail en janvier 2001.

En ce qui concerne l'industrie d'extraction de la tourbe, la définition ci-après de « valeur ajoutée » s'applique.

- Un matériau ensaché, tamisé, constitué exclusivement (100 %) de tourbe, est considéré comme un produit à *valeur ajoutée* uniquement s'il s'agit d'un produit fabriqué au Nouveau-Brunswick et vendu à l'usine à un prix fab deux fois supérieur au prix de base d'un volume équivalent de tourbe ordinaire.
- Les produits faits de tourbe ou à base de tourbe (p. ex. : les contenants, les agglomérés, les granules, les mélanges de tourbe) sont considérés comme des produits à *valeur ajoutée* lorsqu'ils sont vendus à l'usine à un prix fab deux fois supérieur au prix de base d'un volume équivalent de tourbe ordinaire.
- La référence utilisée pour établir le prix ordinaire de la tourbe est la valeur moyenne de la production de tourbe des deux plus récentes années pour lesquelles l'information est disponible pour le Nouveau-Brunswick et publiée par Statistique Canada (publication n° 26-202-XIB - Production minérale du Canada). Lorsque les calculs de Statistique Canada ne sont pas disponibles ou ne sont pas raisonnablement à jour (les données remontant à plus de cinq ans ne sont pas prises en considération), ils peuvent être remplacés par des données similaires.

6. Aide financière à l'industrie de la tourbe

Aucune aide financière directe n'est accordée à des entreprises pour l'extraction de la tourbe. Cependant, toutes les entreprises restent admissibles à une aide générale applicable à des études de marchés, des missions techniques et commerciales, et des projets à valeur ajoutée autres que les mélanges de tourbe ordinaire. Une aide financière peut être approuvée pour des projets jugés exceptionnels.

Avant de fournir une aide financière à un exploitant de tourbière, le ministère d'Entreprises Nouveau-Brunswick vérifie auprès du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux pour s'assurer que le projet est enregistré en vertu du *Règlement sur les études d'impact sur l'environnement* et que le requérant est titulaire de tous les permis appropriés. Des demandes seront également faites au ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie pour vérifier si toutes les redevances et les loyers dus à la province ont été payés. L'approbation de financement ou les paiements peuvent être suspendus si l'on découvre que l'entreprise n'a pas respecté des clauses de son bail ou qu'elle contrevient à une loi ou à un règlement d'un quelconque ministère.

7. Exploitations d'amont

Les exploitations d'amont sont des petites entreprises de type familial qui extraient de la tourbe sur une tourbière de petite superficie. Ces entreprises vendent généralement la tourbe en vrac à de grands exploitants qui conditionnent, mettent en ballots et vendent le produit final.

Pour qu'une demande de production de tourbe à petite échelle sur les tourbières de la Couronne soit prise en considération, les conditions suivantes doivent être réunies :

- Une entente contractuelle ferme à long terme (au moins cinq ans) doit être établie avec au moins un exploitant commercial qui peut garantir un prix minimum pour la tourbe et l'achat d'un volume annuel minimal. L'entente contractuelle doit être établie avec une entreprise qui possède une usine de transformation située au Nouveau-Brunswick.
- Le demandeur peut également présenter un plan d'entreprise démontrant son intention de faire lui-même la mise en marché de sa production si celle-ci est du type valeur ajoutée.
- Le ministère d'Entreprises Nouveau-Brunswick doit approuver le plan d'entreprise et être convaincu que le projet est viable.
- La proposition de développement doit être assujettie aux mêmes critères qui s'appliquent aux exploitations commerciales, y compris l'obligation de remise en état ou de restauration des terrains après la cessation des activités d'extraction, et l'obligation d'enregistrer le projet conformément au *Règlement sur les études d'impact sur l'environnement*.
- Pour être considéré comme un petit site d'exploitation, la tourbière qui fait l'objet de la demande doit avoir une superficie inférieure à 40 hectares.

Tableau 1. Résumé des initiatives stratégiques

QUESTION	EFFET	INCIDENCE ET JUSTIFICATION
ATTRIBUTION DES TOURBIÈRES PAR UN PROCESSUS D'APPEL D'OFFRES	Les tourbières situées sur les terres de la Couronne sont attribuées par un processus d'appel d'offres. Le ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie décide quand lancer les appels de propositions, et il se réserve le droit de rejeter n'importe laquelle ou la totalité des propositions. Uns seule entente de concession à bail peut être conclue par tourbière de la Couronne. Les titulaires d'une licence d'exploration de tourbière ou d'une option ne peuvent pas soumettre de proposition.	*L'évaluation des demandes sur la base du « premier arrivé, premier servi » est abandonnée et remplacée par un processus d'appel d'offres. Celui-ci introduit un élément de concurrence pour la ressource qui permet à la province d'en obtenir un rendement maximal. La méthode d'évaluation des propositions est décrite dans la politique, et le processus est administré grâce à la collaboration et la coordination interministérielles.*
TOURBE À VALEUR AJOUTÉE	La « tourbe à valeur ajoutée » est un produit à base de tourbe fabriqué dans la province et vendu à volume égal pour au moins le double du prix unitaire d'un ballot standard de tourbe.	*Une définition élémentaire est fournie pour exprimer quantitativement le concept de valeur ajoutée tel qu'il s'applique à la présente politique et en conformité avec la stratégie de développement total de la ressource exprimée par le gouvernement.*
REDEVANCE SUR LA TOURBE	À compter du 1er juillet 2002, la redevance sur la tourbe produite sur les terres de la Couronne est fixée à dix cents par ballot standard de tourbe. Une remise de quatre cents le ballot est accordée sur la redevance pour la tourbe transformée en un produit à valeur ajoutée à un site minier du Nouveau-Brunswick. La redevance est fixée pour une période de cinq ans.	*Une redevance plus élevée incite les entreprises d'exploitation de la tourbe à convertir une plus grande partie de leur production en produits à valeur ajoutée. La remise sur la redevance constitue en quelque sorte une stimulation pour les titulaires de baux d'exploitation de tourbières de la Couronne pour les inciter à diversifier leur production.*
RESTAURATION	Tous les concessionnaires doivent déposer un plan d'abandon auprès du ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie et s'engager à effectuer des travaux de restauration ou de remise en état des terrains.	*La question de l'abandon d'un site minier est traitée d'une manière planifiée. Le dépôt de garantie ou le cautionnement exigé par la province doit correspondre aux travaux réellement requis pour restaurer le terrain qui est abandonné. L'industrie sera invitée à collaborer avec le gouvernement afin de définir les lignes directrices applicables à l'abandon d'un site minier.*

QUESTION	EFFET	INCIDENCE ET JUSTIFICATION
REMPLACEMENT	Les concessionnaires actuels qui veulent des terrains pour remplacer les superficies de production abandonnées pourront tirer partie du système d'appel d'offres.	*Pour être conforme à une politique favorisant la production à valeur ajoutée et soutenant le niveau d'emplois actuel.*
EXPANSION	Toute augmentation de la capacité de production d'un concessionnaire consécutive à de nouvelles ententes de concession à bail doit être consacrée exclusivement (100 %) à la production de produits de tourbe à valeur ajoutée.	*Un plafond absolu, basé sur la superficie, est placé sur le volume de tourbe non transformée produit dans la province. Il est conforme à la politique favorisant la production à valeur ajoutée.*
NOUVEAUX EXPLOITANTS	Les nouveaux exploitants doivent transformer la totalité de la tourbe extraite en tourbe à valeur ajoutée.	*Les nouveaux exploitants sont des particuliers ou des entreprises qui ne sont pas liées à des particuliers ou à des entreprises qui exploitent déjà des tourbières sur les terres de la Couronne. Cette mesure est conforme à la politique favorisant la production à valeur ajoutée.*
AIDE FINANCIÈRE	Aucune aide financière concessionnaire n'est accordée aux producteurs primaires. Les programmes réguliers restent accessibles. L'aide est retenue lorsque les taxes et les redevances ne sont pas entièrement payées ou que le concessionnaire ne s'est pas attaqué aux préoccupations relatives à l'environnement.	*L'aide financière concessionnaire est réservée aux problèmes touchant l'ensemble de l'industrie. Les programmes réguliers restent disponibles (p. ex. : études de marché, missions techniques et commerciales, projets innovateurs axés sur la valeur ajoutée).*
CONVENTIONS D'OPTION	Les conventions d'option ne seront plus utilisées pour gérer la ressource. Les conventions actuellement en vigueur demeurent valides conformément aux modalités et conditions en vertu desquelles elles ont été conclues.	*Dans le passé, les droits étaient accordés selon le principe du premier arrivé, premier servi. Cela plaçait le MRNE sur le mode réactif. Les options étaient utilisées pour gérer la ressource et réserver des tourbières pour les entreprises ayant des besoins spécifiques mais non disposées à signer un bail. Le système d'appel d'offres place le MRNE sur le mode proactif et ne nécessite plus l'utilisation d'ententes de ce genre.*
(PETITES) EXPLOITATIONS D'AMONT	Les projets entrepris sur les tourbières d'une superficie de 40 hectares ou moins sont exclus des critères en matière de valeur ajoutée.	*Les critères relatifs à la valeur ajoutée ne sont habituellement pas viables sur les petits sites d'exploitation. Comme ceux-ci soutiennent en fait les usines de transformation existantes, aucune aide financière concessionnaire ne leur sera accordée.*